MEMOIRE

PRESENTE PAR

L'ASSOCIATION DES ENTREPRENEURS

EN CONSTRUCTION DU QUEBEC

A.E.C.Q.

lors de son intervention devant la

Commission Parlementaire du Travail

relative au projet de loi 42

LOI SUR LES ACCIDENTS DU TRAVAIL

ET LES MALADIES PROFESSIONNELLES

Février 1984

Messieurs,

Nous sommes devant cette commission parlementaire pour la deuxième fois en moins de trois mois pour discuter avec vous de la C.S.S.T.. Nous croyons qu'il y va de l'intérêt des membres de l'A.E.C.Q. que leur point de vue en matière de santé et sécurité soit clairement exposé. Si, lors de la commission parlementaire siégeant sur l'administration de la C.S.S.T., nous n'avons pas hésité à dénoncer fermement certains abus du système, c'est qu'à notre avis la situation a déjà atteint un niveau inacceptable pour nos employeurs dont l'industrie est particulièrement affectée. Si notre ton peut parfois sembler dur, c'est que les problèmes vécus par nos membres le sont aussi. Nous vous enjoignons de considérer notre mémoire comme un exposé de situations réelles et de solutions réalistes et non comme un réquisitoire. Les coûts énormes du régime actuel, déjà pénalisant par son processus de cotisation dans la construction, nous apparaissent cependant vouloir soutenir un régime d'indemnisation que nous reconnaissons comme essentiel. En effet, les employeurs de l'industrie de la construction acceptent de payer (dans le cadre d'un système modeste et efficace) les coûts réels que devraient entraîner les vrais accidents du travail et maladies directement imputables à des activités de travail.

PARTIE I

GENERALITES SUR LE PROJET DE LOI

L'Association des entrepreneurs en construction du Québec (A.E.C.Q.), qui regroupe tous les employeurs de cette importante industrie, est d'avis que le projet de loi 42 sur les accidents du travail et les maladies professionnelles va beaucoup trop loin et fait payer aux seuls employeurs des mesures sociales qui, dans la logique des choses, devraient être financées comme le sont les autres régimes sociaux.

A peu près tout le monde sera d'accord pour affirmer qu'il faut régler ce qu'il est convenu d'appeler le problème de l'article 38.4 de la Loi actuelle des accidents du travail. Il ne faudrait toutefois pas que le législateur, fort de ce consensus, accepte les modalités prévues dans le projet de loi 42 à ce sujet sans en faire au préalable un examen sérieux. Le Conseil du patronat du Québec, dont l'A.E.C.Q. fait partie, a formulé des recommandations précises quant aux modalités et contrôles qui devraient apparaître à ce sujet dans le projet de loi; nous y souscrivons généralement.

Cependant, quant au reste du projet de loi 42, nous sommes d'avis qu'il doit être abandonné pour plusieurs raisons.

Les coûts qu'impose déjà la Commission de la santé et de la sécurité du travail aux entreprises, et singulièrement aux entreprises de construction, sont beaucoup trop élevés. De plus, compte tenu de la situation économique actuelle du Québec, ce "projet d'extension" est un luxe qui dépasse toute proportion acceptable. Dans le mémoire que l'A.E.C.Q. a présenté en décembre devant cette commission sur le fonctionnement administratif de la C.S.S.T., nous avions mis en lumière plusieurs faits qui devraient être troublants pour tout administrateur averti. Nous avions notamment recensé l'augmentation des coûts, des taux de cotisation, etc.. Spécialement à l'égard des taux, nous les avions comparés à ceux en vigueur dans toutes les provinces pour trois secteurs de l'industrie de la construction et montré clairement que les entreprises québécoises paient beaucoup plus qu'ailleurs (les résultats sont repris au "Tableau I" en annexe). Dans quelle mesure les coûts et, par conséquent, les taux, seront-ils augmentés même en tenant compte du nouveau système de capitalisation? Quelles que soient les prévisions de coûts du projet de loi 42 que vous présenteront les spécialistes de la C.S.S.T., nous sommes persuadés qu'au bout de la ligne, lorsque les fonctionnaires de la Commission auront interprété les textes, les coûts réels seront de beaucoup supérieurs aux prévisions initiales. De toute façon, il nous apparaît aberrant que le projet de loi ait été introduit avant que soit vraiment connu ce facteur. Tout gouvernement soucieux

du bon usage des fonds publics refuserait un tel mécanisme s'il avait à assumer la facture; il exigerait sûrement que ses fonctionnaires lui fournissent des prévisions précises avant de lancer le projet en public.

Pourquoi ce traitement particulier à l'entreprise et plus encore aux patrons?

Il y a des raisons à cela. Dans notre mémoire de décembre dernier, nous avons, comme bon nombre d'autres associations d'employeurs, dénoncé l'attitude anti-patronale de la C.S.S.T.. On retrouve cette attitude dans plusieurs articles du projet de loi 42: l'employeur a des obligations; le travailleur a des droits...

Nous croyons que cette façon de voir découle directement de la structure hybride de direction dont le gouvernement a doté la Commission. La C.S.S.T. a beau avoir un Conseil d'Administration dit paritaire, en dernière analyse c'est toujours l'Etat et les fonctionnaires qu'il nomme qui dirigent. Disons les choses clairement: la C.S.S.T. est un organisme para-gouvernemental qui échappe au contrôle de tout le monde.

Dans la structure normale des démocraties, les besoins ou l'appétit des ministères et organismes gouvernementaux sont tempérés par la capacité de payer des contribuables.

Tout gouvernement qui serait tenté d'oublier cette vérité fondamentale serait vite répudié par l'électorat. Depuis quelques années au Québec, l'Etat n'a-t-il pas dû couper dans le gras, puis dans le maigre et généralement tenir compte des réalités économiques? Mais qui tempère l'appétit de la C.S.S.T.? Sûrement pas les associations syndicales qui n'ont évidemment rien à perdre en faisant payer par les patrons des mesures toujours plus généreuses. Jusqu'à maintenant, l'Etat non plus ne semble pas se préoccuper des coûts qu'entraînent les orientations de la Commission. Mais il faudra bien qu'un jour quelqu'un se penche sur les conséquences de ces coûts sur les entreprises québécoises. Non seulement les coûts directs, c'est-à-dire ceux que l'on peut mesurer en scrutant les cotisations versées à la Commission, mais aussi ceux qui découlent de la multitude de règlements et de structures pondus par les fonctionnaires de la C.S.S.T., trop souvent irréalistes, lesquels coûtent très cher aux entreprises.

Lors de l'adoption de la Loi 47 qui créait la nouvelle C.S.S.T., nous nous étions fortement élevés contre le processus législatif utilisé, lequel se traduisait par une loi donnant ouverture à l'adoption d'une panoplie de règlements. Ce système nous apparaissait bien difficile à accepter car, d'une part, il cachait le contenu final de la législation et, d'autre part, les coûts étaient totalement impossibles à évaluer. Le présent projet de loi se présente

dans ce scénario. Nous considérons que ce procédé est abusif de nos droits de "payeurs de la facture" et qu'il est injuste de nous cacher l'ampleur des obligations que l'on voudra nous faire assumer.

L'INDUSTRIE DE LA CONSTRUCTION: UNE INDUSTRIE DIFFERENTE

Ce n'est pas par caprice que l'Etat a doté la construction de sa propre loi des relations du travail, de ses propres règlements.

En 1982, dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles, 77 864 salariés de la construction ont effectué 73,6 millions d'heures de travail, une moyenne de 945 heures, ou 24 semaines, par travailleur. Tout nous porte à croire que, compte tenu des activités de construction en 1983, les données seront semblables pour l'année dernière. Ces travailleurs ont été à l'emploi d'environ 14 000 entreprises de construction. Le taux de chômage parmi ces salariés a oscillé entre 33 et 51% l'an dernier avec une moyenne pour l'ensemble de 1983 de 41%.

Les taux de salaire de ces travailleurs reflètent cette situation de chômage cyclique et saisonnier. L'argumentation syndicale a toujours été que les taux de salaire doivent être élevés parce que le travail n'est pas régulier. Dans les faits, 77 864 travailleurs de la construction actifs en 1982 ont gagné, en moyenne, $14 960 dans l'industrie cette année là.

La méthode de calcul utilisée par la Commission pour indemniser ces travailleurs lorsqu'ils sont victimes d'un accident du travail fait cependant en sorte qu'ils sont compensés en fonction d'un salaire annuel supérieur à $32 000. Le salaire est en effet calculé selon la rémunération des 14 derniers jours de travail.

Et les travailleurs de la construction ne sont pas des imbéciles. Leur attachement à l'employeur est bien souvent mince. Ils savent que le travail terminé sur un chantier, l'employeur n'aura d'autre choix que de les mettre à pied faute d'ouvrage. Et, dans ce contexte, 90% du revenu net calculé sur les 14 derniers jours de travail, et dont les 5 premiers jours sont payés par l'employeur, ça peut inciter un travailleur fûté, et qui sait compter, à se découvrir soudainement un mal de dos quatre ou cinq jours avant la fin du chantier... Vous allez nous dire, et vous aurez raison, qu'il y a dans tout système du genre un

certain pourcentage de fraudes, que c'est là un mal inévitable et somme toute négligeable. Nous vous soumettons, en toute humilité mais en toute franchise, que c'est peut-être vrai dans une usine, dans un lieu de travail régulier, encore que l'Association des mines et métaux avançait le chiffre de 15% de fraudeurs dans son secteur dans le mémoire qu'elle vous présentait en décembre, mais nous sommes persuadés que le phénomène est suffisamment important dans la construction pour que l'on s'y arrête. Nous ne nous attendons pas à ce que la C.S.S.T. puisse enrayer le phénomène; nous voudrions toutefois qu'elle en tienne compte et qu'elle cesse d'accepter sans examen sérieux à peu près toutes les demandes d'indemnisation qui lui sont faites (voir Tableau II en annexe).

Les employeurs de la construction, nous l'avons dit au tout début de notre mémoire, sont prêts à payer les coûts réels des vrais accidents du travail et à indemniser ceux qui en sont victimes. Ils exigent cependant qu'un effort soit fait pour contrôler les fraudes, sachant bien que, l'industrie de la construction étant ce qu'elle est, lorsqu'un "truc" marche, il se répand rapidement.

Au lieu de répondre à cette attente somme toute légitime, que fait la C.S.S.T.? Elle propose tout simplement, dans le projet de loi 42, d'étendre à 14 jours la période pendant laquelle un salarié accidenté est payé par l'employeur...

La C.S.S.T. est insensible aux problèmes spécifiques de la construction.

L'estimation de la masse salariale en est un exemple. On demande à l'entrepreneur en construction, tributaire très souvent des procédures d'appels d'offres pour obtenir des contrats, de déterminer en début d'année les salaires qu'il va payer. Dans une usine, la conjoncture économique joue certes un rôle, mais on peut, à l'aide de certaines hypothèses, arriver à un chiffre probable. Dans la construction, compte tenu des listes de plus en plus longues de soumissionnaires sur la plupart des contrats, c'est un peu comme si le Ministère du Revenu demandait en début d'année aux contribuables d'évaluer les sommes qu'ils comptent gagner à la loterie (6-49)... en se réservant bien sûr le droit d'imposer une pénalité s'ils se trompent.

Et il faut bien dire ici un mot sur l'artisan. devenu dans le projet de loi 42 "travailleur autonome". Il serait assimilé, dans l'esprit de la C.S.S.T., au travailleur tout court et l'employeur en serait responsable. Or, dans certains secteurs de la construction, les routes notamment, des règlements gouvernementaux font en sorte que l'entrepreneur en construction ne puisse avoir aucun contrôle sur les camionneurs-artisans auxquels il doit faire appel. Il ne peut pas les choisir, contrôler l'état de leur véhicule ou leur capacité de conducteurs, mais il en serait néanmoins responsable.

Ce ne sont là que quelques exemples des implications générales du projet dans notre industrie.

PARTIE II

Nous tenterons notamment, ci-après, de mettre en évidence les difficultés que la mise en vigueur dudit projet occasionnerait dans l'industrie de la construction.

Qu'il nous soit permis de préciser dans quel contexte se situent nos commentaires: il nous était impossible, compte tenu de la complexité du projet de loi et des délais que nous avions à respecter, de faire une étude exhaustive de toute la portée des articles qu'il contient. Il aurait fallu des mois d'étude par des spécialistes patients et chevronnés. Le Conseil du patronat résume bien, dans son mémoire, les principales difficultés que l'entreprise en général aurait à vivre si par malheur le projet de loi 42 était adopté. Nous endossons cette position et ne voulons ici qu'illustrer quelques unes des injustices et absurdités que le projet de loi créerait pour nos membres, les entrepreneurs en construction.

L'ETABLISSEMENT - LE CHANTIER

Le projet de loi 42 assimile un chantier de construction à un établissement. Fort bien. Cela simplifie sans doute la tâche de ceux qui auront à appliquer la Loi. Quelqu'un peut-il cependant nous dire comment un entrepreneur spécialisé dont le bureau n'abrite qu'un comptable et une secrétaire, mais qui a, au gré des contrats, de dix à vingt travailleurs actifs sur divers chantiers pour des périodes généralement très courtes, devra appliquer l'article 146 du projet de loi, article qui se lit comme suit:

> "146. Le droit au retour au travail s'exerce dans l'établissement où le travailleur occupait son emploi lorsque s'est manifesté sa lésion professionnelle ou sa rechute."

D'ailleurs, l'ensemble de la section II traitant du retour au travail fait carrément abstraction des réalités de l'industrie de la construction. Le gouvernement nous a imposé un règlement sur le placement des salariés qui limite dans une large mesure le libre choix des employeurs dans l'embauche. Nous avons aussi un règlement qui détermine les juridictions de chacun des métiers de la construction.

Enfin, la majorité des travailleurs de l'industrie font partie de syndicats qui les regroupent par métier et, c'est compréhensible, les syndicats défendent jalousement leur champ de juridiction professionnelle.

Dans ce contexte, les dispositions du projet de loi touchant le retour au travail, et notamment le pouvoir de la Commission d'ordonner à l'employeur d'assigner à un travailleur "une autre tâche qu'il est raisonnablement en mesure d'accomplir" (art. 159), risquent de créer la pagaille sur nos chantiers.

Puisque l'employeur de la construction n'a pas réellement le contrôle de sa main-d'oeuvre et puisque l'Etat a cru bon de confier à l'Office de la construction du Québec le soin d'administrer un règlement de placement, ne faudrait-il pas chercher des mécanismes qui permettraient de réintégrer les travailleurs accidentés dans le bassin de main-d'oeuvre de l'industrie? Et nous n'irons pas jusqu'à analyser cette section en fonction des restrictions sur l'apprentissage ou encore lui chercher un mode d'application en relation avec le travailleur "artisan"...

LE CONTRAT D'ENTREPRISE

Une grande part des travaux de construction est effectuée de la façon suivante: un entrepreneur général obtient un contrat d'un donneur d'ouvrage, effectue une partie des travaux lui-même et accorde la plus grande part à des entrepreneurs spécialisés en vertu de sous-contrats.

A la lumière de cette évidence, voyons la portée de l'article 10 de la Loi.

> "10. L'employeur qui accorde un contrat d'entreprise est considéré l'employeur des travailleurs de l'entrepreneur tant que celui-ci n'a pas fait les déclarations prescrites par la présente Loi et qu'il n'a pas été cotisé par la Commission."

A noter que des dispositions semblables existent dans la Loi actuelle. S'il s'agit de s'assurer que l'entrepreneur général garantisse en quelque sorte les montants dus par le sous-contractant, il n'y a là rien de neuf dira-t-on. Mais le projet de loi 42 va beaucoup plus loin que la Loi actuelle, car, selon notre compréhension, le libellé de l'article ferait en sorte que l'employeur principal serait considéré l'employeur des salariés du sous-contractant pendant toute la

durée du contrat. L'entrepreneur général peut au départ s'enquérir auprès de la Commission de l'état du dossier d'un sous-contractant mais le document attestant que ce dernier a bel et bien été cotisé pour le travail en cause n'est remis qu'à la fin des travaux. Les obligations du projet de loi quant au retour au travail, aux maladies professionnelles, etc., s'appliqueront à qui? Nous n'irons pas encore ici jusqu'à vous détailler le processus de soumission qui a cours dans la construction, mais il nous semble que la législation proposée est totalement inadéquate et qu'elle créera des situations intenables, à moins que vous n'apportiez des correctifs pour tenir compte des facteurs propres à notre industrie.

UNE LOI SOCIALE

Il est clair, à la lecture du projet de loi 42, que le principe voulant qu'un employeur soit responsable des accidents directement imputables au travail ne tient plus.

La lecture des articles 26, 27, 28 et 29 a suffi à nous convaincre de cette nouvelle orientation que nous répudions. A preuve, toute blessure qui survient au travail est présumée lésion professionnelle, la liste des maladies professionnelles peut s'allonger au gré des humeurs de la Commission etc... En outre, les articles 29 et 51 permet-

tent à la Commission de considérer une maladie non prévue dans la Loi comme maladie professionnelle si le travailleur "... démontre à la Commission que sa maladie est caractéristique d'un travail qu'il a exercé ou qu'elle est reliée directement aux risques particuliers de ce travail. "Dans un tel cas, le travailleur aurait droit à l'indemnité de remplacement de revenu même s'il est en chômage (art. 5i).

Compte tenu de la nature même des travaux de construction, des outils, des matériaux (un 2' X 4' est plus lourds qu'un crayon), du taux de chômage qui y sévit et de l'ingéniosité des travailleurs, on peut d'ores et déjà prévoir une avalanche de maux de dos, de cas de surdité, etc.. Par ailleurs, comment, dans un tel contexte, imputer aux employeurs les coûts réels des accidents dont ils sont responsables? La C.S.S.T. devra faire des règlements internes, sans cesse plus compliqués, pour tenter de déterminer la part de responsabilité des employeurs précédents d'un travailleur souffrant d'une maladie professionnelle. Dans la construction, ça risque d'être une tâche impossible et donner lieu à des injustices flagrantes...

Si dans l'industrie en général, un employé cumule souvent plusieurs années de service auprès d'un même employeur, dans l'industrie de la construction la situation est différente et plus encore les "genres d'accidents" que nous mettons

en doute ne sont généralement pas subis par nos "employés réguliers", ce sont là des réalités auxquelles vous devez une grande attention si vous ne voulez pas provoquer des situations absolument intolérables.

CONCLUSION

Résumons notre position:

- la C.S.S.T. coûte déjà trop cher aux employeurs, et singulièrement aux employeurs de la construction. Quels que soient les coûts prévus du projet de loi 42, nous sommes persuadés, à la lumière de l'expérience des dernières années, que l'interprétation qu'en fera la commission aura pour conséquence des coûts beaucoup plus élevés;

- jusqu'à maintenant, la Commission a fait preuve d'une attitude anti-patronale évidente, une orientation que divers articles du projet de loi 42 contribuent à renforcer. Malgré son Conseil d'Administration paritaire, il s'agit en fait d'un organisme gouvernemental qui échappe à tout contrôle réel et qui fonctionne sans égard aux réalités économiques, et plus particulièrement de celles de la construction;

- la Commission ne tient aucunement compte des particularismes de l'industrie de la construction: ce n'est pas parce qu'elle a un jour décidé d'assimiler un chantier à une usine que les entrepreneurs pourront par enchantement poser des toits avant d'avoir construit les murs;

- le projet de loi 42 contient tant de mesures sociales qu'il rend artificiel tout effort pour imputer aux entreprises les coûts réels des vrais accidents du travail.

Compte tenu de ce qui précède, nous réitérons la position que nous exprimions devant vous en décembre: la C.S.S.T. est un monstre administratif incontrôlé et la seule façon d'éliminer pour ainsi dire le danger qu'il représente à la source est d'en remettre la gestion à l'entreprise privée. Sinon, il faudrait assurer à ceux qui paient la facture un véritable contrôle sur l'organisme. L'autre alternative réaliste serait de faire porter à l'ensemble de la société les coûts qu'impliquent les vastes mesures sociales contenues dans le projet de loi. On serait alors en mesure d'en évaluer les coûts et d'en contenir les excès.

A court terme, il faut, nous le répétons, régler le problème dit "du 38.4" en s'assurant que les modalités retenues pour ce faire seront réalistes. Le projet de loi 42, pour le reste, est excessif, dangereux et inacceptable.

TABLEAU I

TAUX DE COTISATION MOYEN BASE SUR TROIS SECTEURS DE LA CONSTRUCTION

(1982)

	Bâtiment	Routes	Electricité	Moyenne des 3 secteurs
Colombie-Britannique	5,86	5,23	2,59	4,56
Alberta	4,00	4,80	2,25	3,68
Saskatchewan	3,50	2,00	3,50	3,00
Manitoba	2,07	2,23	1,14	1,81
Ontario	5,45	4,50	2,90	4,28
Québec	7,59	8,57	5,81	7,32
Nouveau-Brunswick	2,05	2,00	2,20	2,08
Nouvelle-Ecosse	2,25	2,20	0,90	1,78
Ile-du-Prince-Edouard	4,00	2,75	2,25	3,00
Terre-Neuve	2,50	1,50	1,25	1,75
Moyenne	3,93	3,58	2,48	3,33

TABLEAU II

TAUX DE REJETS DES DEMANDES DE PRESTATIONS PRESENTEES

1978 - 1982

QUEBEC - ONTARIO

	Québec	Ontario
1982	1,6%	4,9%
1981	1,7%	7,0%
1980	1,7% (E)	6,4%
1979	1,6%	7,7%
1978	0,6%	N/A

Source: - Rapports annuels C.S.S.T.

- Rapports annuels W.C.B.